

ВАЛИУЛЛИН Фидаиль Фаридович

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ
ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА**

**Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное
право**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань 2012

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
кафедры конституционного права и прав
человека ФГАОУ ВПО «Казанский
(Приволжский) федеральный
университет
Гадыльшина Зухра Ильдаровна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного и
административного права ФГБОУ ВПО
«Марийский государственный
университет»
Михеева Татьяна Николаевна

кандидат юридических наук,
Федеральный судья Нижнекамского
городского суда Республики Татарстан
Гиниятуллина Лилия Накиповна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Пензенский государственный
университет»

Защита состоится 30 марта 2012 года в 16.00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.081.26 при Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд. 335

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского (Приволжского) федерального университета.

Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте Казанского (Приволжского) федерального университета <http://www.ksu.ru>.

Автореферат разослан: « » февраля 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



Г.Р.Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования определяется теоретической и практической необходимостью анализа вопросов, затрагивающих особенности взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка на фоне изменений, происходящих в современной России как сфере муниципального управления, так и непосредственно органов, осуществляющих охрану общественного порядка.

Происходящие изменения в развитии российской государственности характеризуется фундаментальными социально-экономическими и политико-правовыми тенденциями развития. Реформированию подвергаются как органы государственной, так и муниципальной власти. Набирает темпы процесс децентрализации этих органов, который связан с разделением предметов ведения, более детализированным определением их компетенции. Начало реформ было заложено в Конституции Российской Федерации 1993 г., которая, закрепив местное самоуправление в качестве одной из форм российской системы народовластия, в свою очередь, закрепила правовые основы формирования в России механизма демократического правового государства.

В Конституции Российской Федерации местное самоуправление предстает как особая форма организации населения, призванная обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Это открытая, саморегулируемая система в механизме народовластия, ставящая своей целью реализацию задач социального управления на нижнем территориальном уровне, и, в этой связи, обладающая публично-властными полномочиями и самостоятельной компетенцией в сфере развития территории и удовлетворения жизненно важных потребностей населения, в том числе и в сфере охраны общественного правопорядка.

В широком смысле, под общественным порядком понимается система общественных отношений, фактически сложившихся в обществе на основе

действующей в нем Конституции и другого законодательства в данный момент исторического развития независимо от конкретных форм государственного устройства и политического режима.

Все нормы и правила соблюдения общественного порядка устанавливаются только федеральными органами государственной власти, действуют в общегосударственном масштабе, а обязанность его соблюдать возлагается на все государственные органы без исключения, их должностных лиц, а также на всех российских и иностранных физических и юридических лиц на территории нашего государства.

Таким образом, закрепленные в ч.1 ст.132 Конституции Российской Федерации наиболее важные вопросы государственного управления, переданные на региональный и муниципальный уровень, включают в себя охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Следует отметить, что Федеральный закон № -131 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закрепляет достаточно много вопросов, относящихся к деятельности органов местного самоуправления. Относить же все их к вопросам местного значения можно лишь в том случае, когда они находятся в ведении органов местного самоуправления, так как на практике органы местного самоуправления присущими им способами и с учетом местных условий участвуют в решении проблем общегосударственной политики. Более того, в настоящее время расширен круг вопросов обеспечения прав и свобод граждан, их безопасности, охраны общественного порядка, к решению которых привлекаются органы местного самоуправления.

Обеспечение прав и свобод граждан, законности на территории муниципального образования, по существу, проявляется во всех направлениях деятельности органов местного самоуправления.

Таким образом, казалось бы, что в сфере охраны общественного порядка органы местного самоуправления призваны играть большую роль. Фактически, в реальности их роль пока остается скромной.

Так, Федеральным законом №-131 2003 г. "Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации" к ведению муниципального района и городского округа отнесена организация охраны общественного порядка на их территории милицией общественной безопасности. Однако, в свете принятия Федерального закона «О Полиции» от 07.02.2011г., следует отметить тот факт, что данный закон не закрепляет вопросы деятельности милиции общественной безопасности.

Как и ранее действовавший Закон РФ "О милиции", Федеральный закон от 7 февраля 2011 года "О полиции" охрану общественного порядка (обеспечение правопорядка в общественных местах) относит к основным задачам полиции (п.6 ч.1 ст.2 ФЗ "О полиции"). По этому Закону полиция решает стоящие перед ней задачи во взаимодействии с другими государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами, а также муниципальными органами охраны общественного порядка, деятельность которых регулируется федеральным законом, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В этой связи, представляется необходимым принятие Федерального закона « О Муниципальной Полиции», либо внесения изменений в действующее законодательство о полиции.

При этом возникающие проблемы в сфере охраны общественного порядка требуют еще более тесного организационно-правового и практического взаимодействия органов государственной и муниципальной власти в этой сфере, так как законодательно правоохранительная деятельность осуществляется непосредственно органами внутренних дел и муниципальными органами. Поскольку развитие местного самоуправления сопровождается социальной, экономической, хозяйственной нестабильностью, проявляющейся в различных регионах Российской Федерации, в свою очередь от государственных органов требуется определенное воздействие в данной области с целью осуществления координации работы с органами муниципального самоуправления в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Здесь следует отметить, что все общественные процессы

взаимообусловлены и взаимосвязаны, поэтому добиться решительного изменения в какой-либо одной сфере, не меня остальные, невозможно. Это доказал исторический опыт.

Реализация органами местного самоуправления полномочий, закрепленных в п. «б» ст.72 Конституции Российской Федерации, способствует выработке единой государственной политики в области охраны общественного порядка, которая в свою очередь, способствует укреплению состояния законности и правопорядка в обществе.

В рекомендациях Конгресса местных и региональных властей Европы признается, что местные органы власти играют ключевую роль в борьбе с преступностью на подведомственной территории, и поэтому органы власти на национальном уровне должны не только сотрудничать с ними, но и передать местным органам власти соответствующие законодательные и финансовые инструменты.

Являясь выражением охранительной функции публичной власти, исследуемое в работе направление муниципальной деятельности имеет своей целью обеспечение правопорядка путем пресечения неправомерного поведения, что, в свою очередь, образует необходимую основу для реализации иных функций местного самоуправления, обеспечивает на территории муниципального образования стабильную обстановку, свидетельствует о защищенности и наличии надлежащих условий для реализации прав и свобод граждан, что так или иначе соответствует общей цели, стоящей перед органами власти различных уровней, - достойная жизнь граждан, развитие экономики, укрепление российской государственности и гражданского общества.

Таким образом, дальнейшее совершенствование правовых основ взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти по вопросам обеспечения общественного порядка представляется довольно актуальным и обоснованным. Несовершенство законодательной базы в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в исследуемой области объективно приводит к возникновению противоречий между различными уровнями публичной власти в стране.

Эти и другие обстоятельства обуславливают актуальность и практическую значимость диссертационного исследования, определяют необходимость изучения и анализа нормативно-правового содержания правовых основ организации и взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам обеспечения общественного порядка, что, в целом, и предопределило выбор темы диссертационного исследования, ее актуальность и круг рассматриваемых проблем.

Степень научной разработанности темы исследования. Диссертационное исследование базируется на фундаментальных положениях общей теории права содержащихся в трудах С.С. Алексеева, В. Г. Афанасьева, Д.М. Гвишиани, В. Г. Афанасьева, Т. И. Заславской, В.Н. Кудрявцева, Ю.А. Тихомирова, Р.О. Халфиной, Л.С. Явич и других видных российских ученых. Непосредственное влияние на формирование теоретических воззрений автора оказали научные работы отечественных ученых-правоведов конца XIX – начала XX века И.Е. Андриевского, Л.А. Велихова, П.Г. Виноградова, В.М. Гессена, В.Ф. Дерюжинского, А.И. Елистратова, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, В.Г. Пешкова, И.Т. Тарасова и других.

Вопросы взаимодействия и сотрудничества государственной власти и местного самоуправления (земского и городского самоуправления) рассматривались в трудах русских юристов конца XIX - начала XX вв.: И.Н. Батихеева, В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, Л.А. Велихова, А.Д. Градовского, И.Н. Дитятина, Н.М. Коркунова, И.И. Лазаревского, В.Н. Лешкова, М.И. Свешникова и других.

В работе использованы достижения современной науки государственного управления, конституционного, административного и муниципального права.

В качестве одной из последних работ, которые непосредственно так или иначе затрагивают исследуемую проблему можно выделить работу Н.Ю. Немовой на тему «Взаимодействие органов государственной и муниципальной власти в охране общественного порядка», в которой также затронуты проблемы взаимодействия органов государственной власти и органов местного

самоуправления в области обеспечения и охраны общественного порядка. Однако исследование, проведенное в данной работе, нуждается и в новом научном переосмыслении и адаптации к современной деятельности, в свете преобразовательных процессов преобразования системы местного самоуправления, структуры органов внутренних дел, а также изменений затронувших систему органов государственной власти в целом.

В то же время широкий спектр вопросов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по-прежнему недостаточно глубоко и всесторонне исследован в рамках науки конституционного и муниципального права и нуждается в дальнейшей научной разработке, что без сомнения будет иметь как научный, так и практический интерес.

Объектом исследования является система общественных отношений, возникающих между органами государственной власти Российской Федерации и субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в области правового регулирования сферы охраны общественного порядка.

Предмет исследования составляют нормы права, регламентирующие формы взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере охраны общественного правопорядка.

Цель диссертационного исследования состоит в осуществлении комплексного анализа форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в условиях проводимой муниципальной реформы на основе концепции «смешанной» модели местного самоуправления в Российской Федерации в области обеспечения охраны общественного порядка на примере субъекта РФ.

Цель исследования определила круг следующих, взаимосвязанных задач:

- анализ общих вопросов, раскрывающих основы правового регулирования и взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления. Исследование их развития, и конституционно правовых основ;

- анализ имеющихся взглядов на современную практику взаимодействия в области охраны общественного порядка органов местного самоуправления с органами государственной власти;

- системный анализ проблем, которые возникают в результате разграничения предметов ведения (полномочий) в области охраны и обеспечения общественного порядка на уровне субъекта РФ;

- выявление путей возможного укрепления во взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка;

- анализ основных направлений и перспективы развития деятельности органов местного самоуправления по обеспечению и охране общественного порядка;

- формулировка на основе выявленных проблем предложений направленных на совершенствование вопросов практического взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам обеспечения и охраны общественного порядка.

Методологическую основу исследования составляют диалектико-материалистический метод научного познания, позволяющий объективно уяснить суть и содержание исследуемой проблемы, определить рациональные формы и способы ее познания. С учетом сложности рассматриваемой проблемы в диссертационном исследовании использовались различные специальные методы исследования: системно-функциональный анализ; статистический - при изучении количественных данных, характеризующих эффективность деятельности в исследуемой области; социологические - анкетирование, экспертные оценки.

Источниковедческую базу исследования составляют Конституция Российской Федерации 1993 года, Европейская хартия местного самоуправления, федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления по вопросам охраны общественного правопорядка.

Автором изучен достаточно широкий научно-монографический материал, публикации по вопросам теории и истории государства и права,

конституционного, муниципального, административного права.

Научная новизна диссертационного исследования.

Диссертация является одной из первых попыток комплексного исследования конституционно-правовых основ взаимодействия органов государственной власти субъекта и органов местного самоуправления, применительно к современным условиям Российской Федерации. С учетом различных юридических дисциплин (конституционного, муниципального, административного права) проведено исследование современных теоретических и практических проблем взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, их взаимодействия с Федеральными органами государственной власти с соблюдением при этом баланса интересов местной власти и государства, государства и граждан в сфере охраны общественного порядка.

В диссертации на основе теоретического исследования и анализа федеральной, региональной и муниципальной практики обоснованы потребность современного российского общества и государства в определении такого регулирования вопросов сферы охраны общественного порядка, которое наиболее удачным образом решило бы проблему взаимоотношений местного самоуправления, государством и гражданином; разработаны предложения, направленные на совершенствование практики Федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению охраны общественного порядка.

На защиту выносятся следующие основные, научные положения:

1. Правовое регулирование сферы охраны общественного порядка носит межотраслевой характер, что будет обуславливать методы и способы осуществления взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в данной сфере. Следовательно, систему источников правового регулирования отношений в сфере охраны общественного порядка образуют:
 - а) Федеральные законы и иные нормативно-правовые акты Российской

Федерации;

б) законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации;

в) акты органов местного самоуправления, регулирующие отношения в сфере охраны общественного, образуют третий уровень подзаконного нормативно-правового регулирования на муниципальном уровне.

2. Действующее российское законодательство относит общее регулирование сферы охраны общественного порядка к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поэтому регулирование аспектов сферы охраны общественного порядка, кроме тех, которые определены законодательством Российской Федерации, должно быть нормативно закреплено за субъектами Российской Федерации, что позволит продолжить затем разграничение компетенции и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.
3. Анализ нормативно-правовых актов правоприменительной практики обосновывает необходимость дальнейшего совершенствования федеральной законодательной базы общих принципов организации местного самоуправления в части уточнения вопросов местного значения. Автор полагает, что при этом компетенция и полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка могут содержаться и в иных специальных федеральных законах и делегироваться в соответствии с действующим законодательством.
4. Правовые отношения в сфере охраны общественного порядка, как и деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в этой сфере, носят многоаспектный характер, поэтому комплексное регулирование указанной сферы предполагает многоуровневость регулирования этих отношений. Историко-правовой анализ свидетельствует, что законодательство в плане закрепления вопросов взаимодействия органов государственной власти и органов местного

самоуправления в сфере охраны общественного порядка развивается не только в области распределения полномочий между разными уровнями государственной власти, но и разными уровнями муниципального управления. Следовательно, непротиворечивость законодательства, согласованность норм разных уровней, надлежащая материальная обеспеченность реализации полномочий являются необходимым условием эффективности взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

5. Крайне важным является раскрытие на законодательном уровне понятия сферы охраны общественного порядка по вопросам взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, Конституционный термин «общественный порядок» (п. «б» ст.72, п. «е» ст.114, ст.132 Конституции Российской Федерации) не имеет единого конкретного легального определения. В научном истолковании данного термина отмечается два принципиально важных аспекта: во-первых, различается понятие общественного порядка в широком, социально-политическом смысле, и в более узком, собственно административно-организационном смысле, во-вторых понятие общественного порядка неразрывно связывается с более широкими категориями установленного государственного порядка и порядка управления. Следовательно, в широком социально-политическом смысле, под общественным порядком предлагается понимать всю совокупность общественных отношений, фактически сложившихся в сфере охраны общественного порядка в государстве в настоящее время в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федерального законодательства.
6. С целью, наиболее эффективной реализации полномочий органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка, на местном уровне должны быть созданы соответствующие органы охраны общественного порядка, полностью подчиненные и подконтрольные органам местного самоуправления, именуемые муниципальной полицией. В этой

связи представляется необходимым принятие нового федерального закона, либо внесение изменений в действующее законодательство.

Практическая значимость диссертационной работы заключается в том, что она имеет как теоретическое, так и прикладное значение. Теоретические выводы диссертационного исследования могут быть использованы в научной работе, включены в учебные курсы по конституционному и муниципальному праву, при совершенствовании нормативно-правовой основы органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка. Прикладные результаты работы могут быть использованы при решении практических задач в сфере охраны общественного порядка органами местного самоуправления, в подготовке учебно-методической литературы для работников муниципальных служб, их участия в публичных слушаниях по вопросам охраны общественного порядка.

Апробация результатов исследования. Основные результаты диссертационной работы были изложены на кафедре конституционного права и прав человека юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета, нашли отражение в выступлениях с докладами на научно-практических конференциях, в опубликованных автором статьях.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования, логикой раскрытия поставленной проблемы. Работа состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, освещаются его теоретические и методологические основы, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, излагаются положения, выносимые на защиту.

В **первом параграфе «Правовые основы регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка»** рассмотрено содержание понятия сферы охраны общественного порядка с учетом

исследования конституционных и муниципальных институтов в области взаимодействия органов государственной власти и муниципальных органов в указанной сфере.

При определении характера и пределов конституционно-правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка предлагается исходить из того, что органы являются примером специфического субъекта правоотношений, сочетающих в себе как конституционно правовые признаки, так и признаки публично-властного образования, осуществляющего организацию местных общественных процессов и решающего вопросы местного значения, возложенные на него в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом, исследуя вопрос взаимодействия органов государственной власти и органов государственной власти в сфере охраны общественного порядка, следует учитывать тот факт, что, в соответствии с пунктом «б» статьи 72 Конституции Российской Федерации, охрана общественного порядка относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, статья 132 Конституции Российской Федерации прямо предусматривает, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. В работе обращается внимание на то, что конституционный термин «общественный порядок» (п. «б» ст. 72, п. «е» ст. 114, ст. 132 Конституции Российской Федерации) не имеет единого конкретного определения. При научном истолковании данного понятия отмечается два принципиально важных аспекта:

- во-первых, различается понятие общественного порядка в широком, социально-политическом смысле, и в более узком, собственно административно-организационном;
- во-вторых, понятие общественного порядка неразрывно связывается с более широкими категориями установленного государственного порядка и порядка управления.

Однако единое представление о сфере охраны общественного порядка, как об объекте исследования в области государственного и муниципального управления в научных и специальных источниках, отсутствует.

Следовательно, сфера охраны общественного порядка, как отмечает автор, в юридической литературе имеет различные трактовки: она отождествляется с государственной общественной безопасностью; ее исследуют как элемент социальной и политической сферы и т.п.

Далее в работе отмечается, что, несмотря на то что сфера охраны общественного порядка относится к совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, все же функция охраны общественного порядка является основной составляющей компетенции органов местного самоуправления. Данное положение подтверждается законодательно (ст.132 Конституции Российской Федерации, ст.14 Федерального закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Исходя из самой природы местного самоуправления как первичного уровня публичной власти, охранительная функция государства выступает в данном случае в виде функции охраны общественного порядка, как из наиболее значимых направлений деятельности органов местного самоуправления, поскольку непосредственно затрагивает вопросы безопасности населения. В этой связи, автор отмечает, что в настоящее время недостаточно четко обозначен круг общественных отношений, входящих в сферу охраны общественного порядка, основных направлений муниципальной деятельности в данной области.

Следовательно, автор приходит к такому выводу, что все это порождает целый ряд практических проблем, связанных с определением муниципальных механизмов ее реализации, определением совокупности пресекаемых в рамках данной деятельности правонарушений, форм и методов муниципального реагирования на их совершение, выяснением характера принудительных полномочий, предоставляемых муниципальным органом.

Во втором параграфе «Сущность и формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере охраны

общественного порядка» анализируется, с правовой точки зрения, понятие «взаимодействие» и выделяются его основные формы: государственное управление, государственная поддержка и наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также возможность заключения договоров и соглашений между органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам охраны общественного порядка, контроль, создание всевозможных координационных, консультативных и иных органов в данной сфере.

В работе автором отмечается, что органы местного самоуправления тесно связаны с органами государственной власти, то есть взаимодействие, в основном, осуществляется на основе переданных им государственными органами отдельных государственно-властных полномочий. Это свидетельствует о том, что практически органы местного самоуправления функционируют в постоянном взаимодействии с органами государственной власти. Формы этого взаимодействия, по мнению автора, могут быть разными: информационное, аналитическое и правовое обеспечение, совместное решение различных задач, финансирование отдельных мероприятий, создание координирующих органов и др. Возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями закрепляется Конституцией Российской Федерации (ч.2 ст.132) и Федеральным законом от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 20).

Следовательно, Конституция Российской Федерации закрепляет основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления через систему гарантий и защиты местного самоуправления, закрепляет участие органов местного самоуправления от имени населения в решении задач на местном уровне, обязав при этом государственные органы оказывать им всестороннюю государственную поддержку, создавая необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для функционирования и развития. Это касается и сферы охраны общественного порядка, так как основными направлениями взаимодействия органов

государственной власти и органов местного самоуправления являются экономика, безопасность, права человека.

Также в параграфе автор раскрывает сущность понятия «взаимодействие». В этой связи в работе изучены различные подходы. Так, автор отмечает, что в юридической литературе одни рассматривают взаимодействие как согласованную, основанную на сотрудничестве деятельность по достижению общих целей и задач, другие отмечают, что взаимодействие предполагает существование нескольких субъектов или объектов; совершение ими активных действий совместного характера; влияние друг на друга, третьи рассматривают взаимодействие как связь между различными органами публичной власти, которая характеризуется одновременным взаимообусловленным изменением состояния двух или большего числа органов в процессе обмена информацией, а взаимодействие органов публичной власти на территории субъекта Российской Федерации как процесс, направленный на установление закономерных связей между органами публичной власти на данной территории с целью выработки эффективного механизма совместных действий, необходимого для слаженного функционирования государства и населения.¹ При этом автор приходит к выводу, согласившись с таким мнением, что «взаимодействие»-это активная, согласованная деятельность двух и более субъектов правоотношения, выражающаяся в принятии решений и совершении действий, направленных на достижение единой цели.²

Далее в работе отмечается и такой факт, что местное государственное управление предполагает наличие в конкретном крупном населенном пункте территориальных структур органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом такое положение, по мнению автора, обязывает все органы власти, действующие на конкретной территории, взаимодействовать друг

1 См., например, Кобзарев Ф. Прокуроры и судьи о взаимодействии в сфере уголовного судопроизводства// Законность. 2006. №8. С.16; Бакаева О.Ю., Шилина Е.В. Принципы и формы взаимодействия банковской системы и таможенных органов // Банковское право. 2006. №2. С.25; Симонова Н.В. Взаимодействие органов публичной власти на территории приграничного субъекта Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты (на анализе материалов Западного регионального пограничного управления ФСБ РФ): Автореферат дис. ...канд. юрид. наук. Волгоград. 2003.С.16 и др.

2 Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право. 2007. №19. С.34.

с другом, поскольку очень часто им приходится решать те или вопросы совместно. Так, невозможно обеспечить охрану общественного порядка, если территориальные федеральные органы государственной власти в субъекте Российской Федерации и органы местного самоуправления не будут тесно взаимодействовать друг с другом. Это объясняется тем, что действия органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка осуществляются при реализации ими отдельных государственных полномочий на основе такой формы взаимодействия, как координация, и на основе принципа централизации. Однако, как отмечает автор, такая форма взаимодействия в настоящее время не получила соответствующего нормативного закрепления в федеральном законодательстве, хотя в ряде субъектов Российской Федерации такие законы уже приняты (например, в таких республиках, как Татарстан, Башкортостан, Чувашия, Марий Эл и др).

Таким образом, автор приходит к такому выводу, что принцип сочетания самостоятельности местного самоуправления и его взаимодействия с государственной властью должен получить необходимое закрепление и развитие на всех уровнях нормативного регулирования: на федеральном, региональном и муниципальном.

В третьем параграфе «Становление и развитие законодательства о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка» проанализированы этапы развития законодательства в сфере закрепления полномочий и компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам их взаимодействия в области охраны общественного порядка.

В диссертационном исследовании выделяется пять основных периодов, анализ которых позволил автору выявить особенности развития законодательства о взаимодействии между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка.

Первый период охватывает историко-правовой анализ законодательства XVI - начала XX вв. в сфере охраны общественного порядка. Анализируя исторические документы данного периода, автор приходит к выводу, что органы местной

власти России с давних пор реализовывали свои полномочия по охране общественного порядка совместно с органами внутренних дел на территории муниципальных образований.

Второй период в работе определяется как советский период (1918-1990 гг.). Анализ советских конституций и иного законодательства позволяет сделать вывод о том, что основы взаимодействия органов государственной власти и органов местной власти по осуществлению полномочий в сфере охраны общественного порядка были заложены именно в данный период. Однако, как отмечается в работе, не нашли должного правового закрепления.

Третий период определяется с 1990 по 1993 годы. В первую очередь, это связано с формированием организационных основ местного самоуправления в России. Так, в данный период были приняты первые законы о местном самоуправлении: Закон СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», Закон РСФСР от 6 июля 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР». По мнению автора, именно данные законы стали определенной основой к децентрализации местных органов.

Четвертый период развития законодательства о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления определяется 1993 - 1995 гг. Особенностью данного периода является принятие Конституции Российской Федерации 1993 года, которая впервые закрепила в ст. 12 положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако, как отмечает автор, несмотря на это, органы местного самоуправления оставались и остаются в тесной взаимосвязи с органами государственной власти, взаимодействуя с ними при осуществлении переданных органам местного самоуправления некоторых государственно-властных полномочий. Другой особенностью второго периода, по мнению автора, является издание ряда указов Президента Российской Федерации, которые послужили основой реформирования местного самоуправления. Так, 21 сентября 1993 года был издан Указ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», 9 октября 1993 года Указ «О реформе представительных органов

власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», 26 октября 1993 года Указ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации».

Анализируя данный период, диссертант приходит к выводу, что указанные нормативные правовые акты сыграли огромную роль в формировании правовой основы регулирования местного самоуправления, и, соответственно, именно они послужили правовой базой взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления не только на федеральном уровне, но и в субъектах Российской Федерации.

Однако сформировавшаяся на тот период муниципальная система не в полной мере соответствовала конституционной модели местного самоуправления. Такое положение, по мнению автора, усугублялось также отсутствием федерального закона о местном самоуправлении, так как нормы действовавшего Закона СССР во многом утратили свою актуальность и юридическую силу.

Таким образом, назревшая необходимость в принятии нового закона, отвечающего реалиям того периода, обозначила пятый период в развитии законодательства о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка — 1995 - 2003гг. Начало данного периода связано с принятием Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, который, опираясь на конституционные принципы, стал основой нормативно-правовой базы о местном самоуправлении на трех уровнях власти: на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне. Однако, как показала практика применения Федерального закона 1995 года были выявлены ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления, в числе которых была и непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. В этой связи 7 июля 2000 года в закон были внесены существенные изменения и дополнения.

Следующий этап данного периода в развитии законодательства связан с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации», который закрепил вопросы разграничения полномочий между уровнями власти, касающиеся, в частности, и полномочий в сфере охраны общественного порядка.

Таким образом, проведенный историко-правовой анализ развития законодательства о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка позволяет сделать вывод, что на разных этапах развития нашего государства изменение задач государственного строительства определяет сферу деятельности местного самоуправления и его возможности, а также уточнение целей и задач, решаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка на современном этапе.

Вторая глава «Организация и основные направления взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «Разграничение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка» отмечаются особенности механизма разграничения компетенции в сфере охраны общественного порядка на федерально-региональном уровне органами публичной власти.

Анализируя процесс разграничения полномочий в области охраны общественного порядка, автор отмечает, что разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов предусмотрено в ряде статей Конституции Российской Федерации 1993 года (ст.ст. 71,72,73,76,77,78).

Вместе с тем, Конституция Российской Федерации неоднозначно подходит к вопросу закрепления сферы охраны общественного порядка в системе института разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, фиксируя ее отдельные элементы как сферы предметов исключительного ведения, так и сферы предметов совместного ведения.

Кроме того, отдельные аспекты функционирования правоотношений в сфере охраны общественного порядка не получили своего закрепления в

конкретных нормах. В этой связи, автор отмечает, что основные полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны общественного порядка регулируются как федеральными рамочными, так и кодифицированными законодательными актами. Так, Федеральный закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны общественного порядка, относящихся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При этом, основываясь на конституционных положениях по вопросам разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка, наибольшее значение имеет Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором раскрыты вопросы местного значения, а также закреплён их перечень в отношении поселения, муниципального района и городского округа (гл.3, ст.14-18.1). Следует также отметить, что данный Федеральный закон использовал как новые, так и ранее известные подходы к определению компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, вопросов ведения муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления. Между тем Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в порядке реализации конституционного положения, закреплённого в ст.132, относит к вопросам местного значения муниципальных районов (п.8 ч.1 ст.15) и городских округов (п.9 ч.1 ст.16) полномочия по организации охраны общественного порядка посредством муниципальной милиции, организацию и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью. Однако, закрепляя на законодательном уровне в числе прочих вопросов право на создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного

порядка (для поселения и городского округа) и организацию охраны общественного порядка на территории муниципального района (соответственно для муниципального района), законодатель не раскрывает сущность, пределы и непосредственно сами полномочия в данной области.

Таким образом, автор приходит к выводу, что законодатель фактически лишает органы местного самоуправления полномочий, обеспечивающих реальное включение местного самоуправления в охрану общественного порядка. При этом следует отметить, что на муниципальном уровне для реализации полномочий органами местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка существуют возможности в формировании механизма предотвращения и пресечения правонарушений, также позволяющие использовать методы и средства воздействия, персонализированные к конкретной личности нарушителя. Однако реализация этих возможностей в настоящее время затруднена ввиду отсутствия: во-первых, необходимых правовых форм таких, как децентрализация органов внутренних дел и формирование муниципальной полиции, во-вторых, должного нормативного закрепления, которое может быть в виде принятия новых нормативных правовых актов либо внесения изменений и дополнений в действующее законодательство (например, в Федеральный закон от 7 февраля 2011 года №3-ФЗ «О полиции»).

Следовательно, законодательство Российской Федерации, регулирующее вопросы размежевания предметов (вопросов) ведения и полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в сфере охраны общественного порядка, не должно исчерпываться федеральным законодательством, а должно также включать в себя разнообразные законодательные акты федеральной и региональной власти, устанавливающие различную степень участия муниципальных образований и (или) органов местного самоуправления в отношениях по организации и поддержанию правопорядка на местах.

Таким образом, автор приходит к следующему выводу, что при разграничении предметов, вопросов ведения и полномочий в сфере охраны общественного порядка между публичными уровнями власти в субъектах

Российской Федерации основную роль выполняют федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации. Такое положение является вполне оправданным, так как именно на федеральной власти лежит ответственность по обеспечению принципов социального государства - «справедливости, юридического равенства, возмещения государством всякого ущерба, причиненного личности незаконными действиями государственных органов и должностных лиц». Следовательно, субъекты Российской Федерации регулируют общественные отношения, складывающиеся в сфере охраны общественного порядка, в тех пределах, которые устанавливаются федеральным законодательством.

Во втором параграфе «Основные способы организации взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка» анализируются проблемные моменты, связанные с организацией в субъектах Российской Федерации по включению органов местного самоуправления в решение вопросов, касающихся охраны общественного порядка.

Эффективность публичного управления напрямую зависит не только от организации и функционирования высших и центральных органов власти и администрации, но и от региональных и муниципальных аспектов управления. Именно при непосредственном взаимодействии элементов государственного, регионального и муниципального уровней происходит развитие партнерства, основанного на взаимодействии между ними и гармонизации управленческих связей и отношений в региональных пространствах. Этому способствуют оптимальное сочетание централизации и децентрализации, а также деконцентрации современного публичного управления.

В диссертации рассматриваются основные способы организации взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам охраны общественного порядка. Одним из таких способов является передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий в сфере охраны общественного порядка. Это объясняется тем, что такая функция

местного самоуправления, как охрана общественного порядка не может на практике осуществляться только органами местного самоуправления без участия органов государственной власти, в частности, органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации в п.1 ст.132 установила, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Это положение развивает и Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который относит охрану общественного порядка к вопросам местного значения. Вместе с тем, как уже было отмечено, ст.72 Конституции Российской Федерации относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов «...защиту прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности».

Следовательно, функция охраны общественного порядка имманентно присуща местному самоуправлению, так как само управление, в целом, немыслимо без возможности удовлетворения потребности населения в должном общественном порядке. При этом вопросы охраны общественного порядка имеют местное значение лишь в том плане, что решаются на конкретной территории и данными субъектами местного самоуправления, несомненно оставаясь частью общегосударственной проблемы правопорядка в стране.

Для более полного и детального закрепления правовых основ, касающихся взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка, следует обратить особое внимание на основные направления деятельности органов местного самоуправления в данной области. Поскольку, по мнению автора, выяснив, что же входит в область деятельности органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка, можно говорить если не о конкретных, отдельных полномочиях в данной сфере, то хотя бы выработать основные способы и направления для развития взаимодействия органов

государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в данной области.

Так, например, органы местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка полномочны в случае необходимости принять меры, направленные на обеспечение порядка во время проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организации спортивных, зрелищных и других массовых общественных мероприятий (п.3 ст.2 Федерального закона от 19 июня 2004 года №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»); участвуют в пределах своей компетенции в обеспечении безопасности дорожного движения (п. 4 ст.6 Федерального закона от 10 декабря 1995 года №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»); в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотии, пожаров, массовых нарушений общественного порядка принимают меры по спасению людей, защите их жизни и здоровья, поддержанию правопорядка, а также образуют органы по ликвидации подобных чрезвычайных ситуаций и решению иных вопросов гражданской обороны (Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 года №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»).

В диссертации отмечается, что, помимо федеральных законов, регламентация компетенции органов местного самоуправления осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации. Как правило, это происходит по усмотрению соответствующих представительных (законодательных) органов, то есть, если субъект Российской Федерации решил своим законом определить полномочия органов местного самоуправления, то он может либо установить их закрытый перечень (что вряд ли целесообразно, если признавать право муниципального образования на самоорганизацию), либо предусмотреть право муниципального образования дополнительно устанавливать в своем Уставе другие полномочия представительных органов местного самоуправления с учетом особенностей организации власти в данном муниципальном образовании. По мнению автора, это также является одним из способов организации взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Таким образом, исследуя основные способы организации взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка, автор приходит к следующему выводу, что необходима более четкая законодательная регламентация полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, касающихся правового регулирования, организации и ответственности при осуществлении взаимодействия в данной сфере.

В **заключении** диссертации в обобщенном виде сформулированы основные выводы и авторские предложения, вытекающие из проведенного исследования.

Основные положения диссертации отражены в следующих работах:

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для результатов диссертационных исследований:

1. Валиуллин Ф.Ф. Местное самоуправление и охрана общественного порядка // Казанский социально-гуманитарный вестник. – Казань: Издательство научный издательский дом. – 2011. № 3-4. (0,2 п.л.).
2. Валиуллин Ф.Ф. Особенности деятельности органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка // Казанская наука. – Казань: Изд-во Казанский Издательский Дом, 2011. - № 11. (0,25 п.л.).
3. Валиуллин Ф.Ф. Вопросы охраны общественного порядка на территории муниципального образования // Правовая политика и правовая жизнь.- Саратов-Москва: Саратовский филиал Института государства и права РАН, 2012. № 1. (0,3 п.л.).

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

1. Валиуллин Ф.Ф. Историко-правовые основы взаимодействия органов исполнительной власти и органом местного самоуправления // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета /Под ред. А.И. Абдуллина. – Казань: Казан. ун-т, 2012. – Вып. 13. (0,25 п.л.).